

Försäkringskassan får allvarlig kritik för långsam handläggning i ett ärende om ersättning för kostnader för vård utomlands samt för att inte ha hanterat en begäran enligt 12 § förvaltningslagen

Beslutet i korthet: Enligt lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska beslut om ersättning fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. I beslutet konstateras att ersättningslagen inte innehåller några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla och att det inte heller framgår av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. JO uttalar att det därför ligger närmast till hands att med en tillämpning av 19 och 20 §§ förvaltningslagen anse att ansökan är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

I AA:s ärende uppgick den totala handläggningstiden av en begäran om ersättning för kostnader för vård utomlands till åtta och en halv månad. När handläggningen hade pågått i knappt fem månader begärde AA med stöd av 12 § förvaltningslagen att Försäkringskassan skulle avgöra ärendet (dröjsmålstalan). En sådan begäran får emellertid inte göras förrän handläggningen har pågått i minst sex månader (spärrtid). I beslutet uttalar JO bl.a. att en dröjsmålstalan som kommer in till myndigheten inom spärrtiden som regel ska avvisas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 juni 2022 klagade AA på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader för vård utomlands. Hon uppgav bl.a. följande. I mitten av november 2021 lämnade hon in en ansökan om ersättning för kostnader för vård som hennes son fått i Spanien. Handläggningen drog ut på tiden och i månadskiftet april/maj 2022 skickade hon in en begäran om dröjsmålstalan. Hon fick ingen återkoppling på den. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade Försäkringskassan fortfarande inte avgjort ärendet.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som AA framfört om handläggningstiden och hanteringen av dröjsmålstalan. I sitt remissvar den 22 september 2022 redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av AA:s ärende och framförde därefter bl.a. följande.

Försäkringskassans slutsatser och åtgärder

Handläggningstid

I samband med covid-19-pandemin avtog resandet markant vilket även medförde att antalet ansökningar som rör vård i andra länder drastiskt minskade. Försäkringskassan fattade under pandemin beslut om att ställa om en tredjedel av sin personal inom Internationell vård till andra förmåner där behovet av personal just då var större. I och med att reserestriktionerna inom EU successivt luckrades upp ökade resandet inom Europa och som en direkt följd av det ökade även antalet ansökningar om ersättning för nödvändig samt planerad vård i andra länder.

För att möta det ökade inflödet av ansökningar har Internationell vård rekryterat ca 35 nya medarbetare som startade sin utbildning i april 2022. Rekrytering pågår även av ett 15-tal nya medarbetare som planeras börja sin utbildning i oktober 2022. Trots nyrekryteringar ligger uppstartstiden för en ansökan om ersättning för nödvändig vård på 262 dagar (per 2022-08-01). De nyrekryterade medarbetarna väntas vara klara med sin utbildning i november 2022 respektive mars 2023.

Begäran om avgörande

Av vägledning 2004:1 [*rätteligen 2004:7 Förvaltningsrätt i praktiken, JO:s anm.*] framkommer att Försäkringskassan, med hänsyn till den serviceskyldighet som anges i 6 § förvaltningslagen, bör återkoppla en inkommen begäran om ett avgörande. Och att detta gäller oavsett om begäran inkommit för tidigt och alltså inte uppfyller de formella kriterier för en begäran om avgörande som anges i 12 § förvaltningslagen.

Försäkringskassan borde i enlighet med serviceskyldigheten ha återkopplat till AA om att hennes begäran om avgörande kommit in för tidigt och att hon får återkomma efter att de sex månaderna passerat. Här har Försäkringskassan brutit i hanteringen vilket inneburit att AA inte har kunnat komma in med en begäran om avgörande när sex månader hade passerat. Försäkringskassan har framfört sina ursäkter till AA om detta.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Handläggningstid

Allmänt om handläggningstiden i ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands

Förvaltningslagen (2017:900), FL, innehåller allmänna bestämmelser och tillämpas vid myndigheters handläggning av ärenden. När det finns avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar ska myndigheten i stället tillämpa dem.

I 19 § FL anges att en ansökan från en enskild ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Vidare ska det framgå av ansökan vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt. Om en ansökan är ofullständig eller oklar ska myndigheten enligt 20 § FL förelägga den enskilde att avhjälpa bristen. Om bristen inte avhjälps och ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak, ska den avvisas.

Enligt 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska ett beslut om ersättning enligt lagen fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

Ersättningslagen innehåller inte några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla. Det framgår inte heller av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. Enligt min mening ligger det därför närmast till hands att med tillämpning av 19 och 20 §§ FL utgå från att en ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

När en ansökan kommer in till Försäkringskassan ska myndigheten ta ställning till både om ansökan som sådan är fullständig och om ärendet behöver kompletteras på annat sätt, t.ex. med medicinska underlag. Eftersom handläggningstiden är reglerad i lag och därför inte får överskridas om det inte finns särskilda skäl, är det särskilt viktigt att myndigheten i ett tidigt skede tar ställning till om ansökan behöver kompletteras. Jag vill i det här sammanhanget påminna om att det i 15 § ersättningslagen anges att beslut ska fattas ”så snart det är möjligt”. Det får därmed anses vara lagstiftarens förväntan att handläggningstiden i många fall är betydligt kortare än 90 dagar. Ärenden enligt ersättningslagen är alltså inte undantagna från den allmänna bestämmelsen i 9 § FL om att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningstiden i AA:s ärende

Av utredningen i ärendet framgår att AA:s ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands kom in till Försäkringskassan den 14 november 2021. Såvitt framkommit var ansökan fullständig i den mening som avses i 19 och 20 §§ FL. Försäkringskassan har inte heller påstått att det krävdes någon komplettering för att tidsfristen i 15 § ersättningslagen skulle börja löpa. Handläggningstiden ska alltså räknas från den 14 november 2021 när ansökan kom in. Försäkringskassan vidtog emellertid inte några åtgärder förrän den 31 maj 2022 när AA ombads att skicka in kompletterande handlingar i ärendet. Den 21 juni 2022 bedömdes ärendet vara färdigutrett och den 2 augusti 2022 fattades beslut. Handläggningstiden uppgick således till åtta och en halv månad. Det har inte framkommit att det funnits särskilda skäl för en längre handläggningstid än de 90 dagar som kan tillåtas som längst enligt huvudregeln i 15 § ersättningslagen.

I sitt remissvar uppger Försäkringskassan att myndigheten i början av augusti 2022 påbörjade handläggningen av ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands först efter 262 dagar. Av Försäkringskassans remissvar i ett annat ärende hos JO (dnr 7262-2022) framgår att det i början av november 2022 i stället dröjde 299 dagar innan handläggningen påbörjades. Utifrån dessa uppgifter kan jag konstatera att de redan oacceptabelt långa handläggningstiderna ökade ytterligare under hösten 2022. Det är mycket bekymmersamt.

Försäkringskassan har i remissvaret redovisat vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att komma till rätta med situationen. Det är dock uppenbart att dessa åtgärder varit långt ifrån tillräckligt effektiva. Jag ser allvarligt på det. Det som Försäkringskassan angett som förklaringar till den ansträngda situationen, bl.a. ett ökat inflöde av ärenden och resursbrister, kan inte försvara att myndigheten haft problem med att komma till rätta med handläggningstiderna.

Hur ska en dröjsmålstalan hanteras som kommit in för tidigt?

I 12 § FL finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Av tredje stycket framgår att parten får begära prövning enligt första stycket endast vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

I förarbetena till 12 § FL förtydligas att den enskilde kan begära att ärendet ska avgöras tidigast efter sex månader från det att ärendet inleddes (spärrtiden). Om en sådan begäran kommer in dessförinnan behöver myndigheten alltså inte ta ställning till den på det sätt som anges i paragrafens första stycke. Detsamma gäller om den enskilde vid mer än ett tillfälle efter det att spärrtiden på sex månader har passerat lämnar in en framställning med begäran om att ärendet ska avgöras. I de fall förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelserna i paragrafen inte är uppfyllda, får frågan om vilka åtgärder myndigheten behöver

vidta under förfarandet bedömas på vanligt sätt, främst med ledning av bestämmelserna om serviceskyldighet (prop. 2016/17:180 s. 297 f.).

Bestämmelserna om serviceskyldighet finns i 6 § FL. Av dessa framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Knappt fem månader efter det att AA:s ärende inleddes genom en ansökan den 14 november 2021 begärde hon att det skulle avgöras. Eftersom spärrtiden om sex månader inte hade löpt ut var Försäkringskassan vid den tidpunkten inte skyldig att fatta något beslut enligt 12 § FL. Att en sådan begäran kommer in för tidigt innebär emellertid inte att myndigheten kan bortse från den utan att vidta några åtgärder alls. JO har i ett tidigare beslut i fråga om Migrationsverket tolkat förarbetsuttalandena som att det finns ett utrymme att hantera en begäran enligt 12 § FL som kommer in till myndigheten under spärrtiden på ett mer formlöst sätt (se JO 2022/23 s. 481). Jag delar uppfattningen att förarbetena får uppfattas på det sättet och att det finns situationer när det är acceptabelt. Enligt min uppfattning bör emellertid myndigheten i normalfallet avvisa en begäran som kommer in för tidigt och därför inte kan prövas i sak. En sådan hantering stämmer också väl överens med hur ett prövningshinder vanligen hanteras inom förvaltningsrätten och gör det dessutom tydligt att en ny begäran efter att spärrtiden löpt ut inte står i strid med förbudet mot att föra en dröjsmålstalan flera gånger i samma ärende.

Av serviceskyldigheten följer att en avvisning av en dröjsmålstalan måste följas av tydlig information om när en ny framställan kan göras. I det nu aktuella ärendet borde alltså Försäkringskassan ha avvisat AA:s begäran som för tidigt inkommen samt informerat henne om möjligheten att återkomma med en ny begäran om ärendet om ersättning för kostnader för vård utomlands fortfarande inte var avgjort sex månader efter att det inleddes.

Avslutande kommentarer

Försäkringskassan förtjänar sammantaget allvarlig kritik för den långsamma handläggningen av AA:s ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands samt för att inte ha hanterat hennes ansökan om dröjsmålstalan.

Jag noterar att en komplettering som kom in till Försäkringskassan den 21 juni 2022 journalfördes först den 11 juli 2022. Jag vill därför påminna om att inkomna handlingar ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565).

Det AA har fört fram i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något yttrande från min sida.

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 7262-2022 och 7266-2022) kritiserat Försäkringskassan för långsam handläggning i två ärenden om ersättning för vård- respektive tandvårdskostnader utomlands.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Emma Rönström.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.